

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2019-05-06

Deposited version:

Post-print

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Almeida, M. (2015). Longevidade nas autarquias e responsabilização dos autarcas: questões pendentes no poder local em Portugal. *Mátria XXI*. 4, 119-138

Further information on publisher's website:

<http://cijvs.cm-santarem.pt/index.php/matria-xxi/j-verissimo-serrao-2>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Almeida, M. (2015). Longevidade nas autarquias e responsabilização dos autarcas: questões pendentes no poder local em Portugal. *Mátria XXI*. 4, 119-138. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

TÍTULO: Longevidade nas autarquias e responsabilização dos autarcas: questões pendentes no poder local em Portugal

AUTOR: Maria Antónia Pires de Almeida¹

Resumo

Quem são os nossos autarcas e o que fazem com os poderes que lhe são conferidos? Quais as diferenças que o regime democrático introduziu no poder local e como foram usadas pelos presidentes de câmara eleitos pelos cidadãos? Os casos de corrupção abundam, assim como o problema da má gestão dos dinheiros públicos. A solução passa por alterações na legislação ou pelo melhor funcionamento dos mecanismos de controlo e de justiça? O cargo de presidente de câmara tornou-se uma profissão ou uma etapa numa carreira política. Em consequência o objetivo principal de defesa do interesse público ficou diluído em práticas partidárias e interesses pessoais que não dignificam o compromisso eleitoral anunciado, nem a representação dos cidadãos que os elegeram. A longevidade da permanência nos cargos acentuou estes problemas e mantém-se uma questão pendente no poder local em Portugal, mesmo depois da introdução da lei de limitação dos mandatos.

Palavras-Chave: Autarquias, longevidade, responsabilização, história, poder local.

Abstract

Who are our mayors and what do they do with their representative powers? What has changed in local government with the democratic regime and how have those changes been used by elected local officials? Cases of corruption are abundant, as well as the mismanagement of public funds. Is altering legislation the best solution, or should better control and justice devices be implemented? Being a mayor has become a job or a step on a wider political path. As a result, the main goal of public service has been diluted into party schemes and personal interests that are unable to dignify either electoral compromises or voter representation. The longevity of

¹ Investigadora do CIES, ISCTE, IUL. Doutorada em História Moderna e Contemporânea pelo ISCTE, IUL. Pós-doutoramento em Ciência Política. Especialista em processos de transição política, elites, memórias e identidades, História Rural e Urbana, poder local, História do trabalho e das ocupações, biografias. Diretora de um projeto sobre História da Medicina, da Ciência e da Saúde Pública. Autora de dez livros, artigos em revistas internacionais com arbitragem científica, sete dos quais na rede Scopus, capítulos de livros e mais de 100 entradas de dicionários e publicações eletrónicas. Construiu quatro bases de dados. Divulga regularmente o seu trabalho em conferências internacionais e seminários.

<http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=1754071740115560>.

mayors in office has worsened these issues and it remains a pending question in local government in Portugal, even after the enforcement of the law which limits terms to three.

Keywords: *Municipalities, longevity, accountability, history, local government.*

Introdução:

Quem são os nossos autarcas e o que fazem com os poderes que lhe são conferidos? Quais as diferenças que o regime democrático introduziu no poder local e como foram usadas pelos presidentes de câmara eleitos pelos cidadãos? Para responder a estas questões é necessário identificar e resumir o enquadramento legal dos municípios portugueses e a sua evolução. Só assim podemos compreender as ações dos eleitos locais e o universo de mecanismos e influências que os condiciona. Em comparação com alguns países europeus, a legislação das autarquias portuguesas facilita bastante a transparência, a responsabilização e a prestação de contas. Contudo, os casos de corrupção abundam e os processos que chegam aos tribunais parecem ser apenas uma parte do problema mais profundo da má gestão dos dinheiros públicos. A solução passa por alterações na legislação ou pelo melhor funcionamento dos mecanismos de controlo e de justiça? Provavelmente pelas duas. Porém, qualquer das respostas implica a discussão dos fundamentos do Estado de Direito Democrático baseado na soberania popular que ficaram estabelecidos na Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976: os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública (artigo 6º). O problema pode resumir-se ao facto de que o regime democrático atribuiu maiores responsabilidades e competências às câmaras municipais e aos eleitos locais, as quais implicam uma ética de serviço público e de preocupação com o bem-estar da comunidade que vive e trabalha no território abrangido pelo respetivo concelho, assim como o respeito e a preservação dos respetivos patrimónios natural, construído e imaterial. E essa ética não foi posta em prática na grande maioria dos casos. O cargo de presidente de câmara tornou-se uma profissão, assumida pelos próprios, ou uma etapa numa carreira política mais ampla. Em consequência o objetivo principal de defesa do interesse público ficou diluído em práticas partidárias e interesses pessoais que não dignificam o compromisso eleitoral anunciado, nem a representação dos cidadãos que os elegeram.

Abordagem histórica e enquadramento legal do Poder Local em Portugal.

No Estado Novo, de acordo com o Código Administrativo elaborado por Marcelo Caetano, aprovado em 1936 e revisto em 1940, o país ficou dividido em distritos que agrupavam os concelhos. O governador civil era o representante do poder central em cada distrito e as suas funções abrangiam a representação do Governo e a autoridade policial. Esta figura tinha um papel fundamental na administração local, pois controlava a atuação dos presidentes de câmara do seu distrito, nomeados pelo Ministro do Interior por sua recomendação. Assim como em Espanha, também em Portugal se assistiu a um processo de esvaziamento de poderes das autarquias. A autonomia dos municípios era muito reduzida em praticamente todos os aspetos: tinham uma quase total dependência política e financeira em relação ao governo, nomeadamente ao Ministério do Interior. As receitas dos municípios limitavam-se ao imposto sobre o comércio e a indústria e às contribuições prediais, que se desvalorizaram substancialmente, e tinham de pedir autorização ao governo para praticamente todos os gastos.

Os Presidentes das Câmaras eram nomeados entre os respetivos munícipes, de preferência vogais do conselho municipal, antigos vereadores ou diplomados com um curso superior. Os mandatos tinham a duração de seis anos. O código administrativo de 1940 alterou a duração dos mandatos para oito anos, perante a dificuldade em encontrar pessoas disponíveis para o exercício dos cargos, especialmente em concelhos do interior. Este fenómeno prende-se com a necessidade de pessoas qualificadas a exercer um cargo com alguma exigência e não remunerado na maioria das câmaras. Os presidentes de câmara eram escolhidos entre os notáveis locais, os representantes dos grupos que reuniam maior prestígio². E algumas vezes houve dificuldade em encontrar quem se dispusesse a fazer esse “sacrifício pela Nação”. O presidente da câmara tinha também funções policiais.

Com o regime democrático assistiu-se à redução dos poderes e do leque de ação dos governadores civis. A partir de 1974 iniciou-se um processo de descentralização administrativa e de reforço do poder local, que se inseriu na tendência geral dos países ocidentais no sentido de se realizarem reformas com o objetivo de fortalecer as instituições políticas e administrativas do estado social³. A orientação política foi no sentido de alargar os direitos e oportunidades dos cidadãos e da sua capacidade de influenciar e participar no processo de decisão local,

² Ver caracterização do grupo em ALMEIDA, Maria Antónia Pires – *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de Câmara e Governadores Civis, 1936-2012*. Lisboa: ed. autor, 2013.

³ WOLLMANN, Hellmut (2004) – Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, vol. 30, n. 4, Winter, 2004, 641.

descentralizando (devolvendo funções que estavam nas mãos do governo central a unidades administrativas locais eleitas) e desconcentrando (transferindo funções administrativas de uma unidade administrativa mais alta para uma mais baixa).

No próprio dia 25 de abril de 1974 Portugal foram substituídas as elites políticas do regime autoritário e teve início um período de transição que culminou na instauração do regime democrático, confirmado por vontade popular nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1975 e nas eleições legislativas, presidenciais e autárquicas de 1976. Por força de leis emitidas no próprio dia da revolução, os titulares dos cargos mais altos do Estado – Presidente da República, Governo, Assembleia Nacional e Conselho de Estado – foram destituídos (Lei nº 1/74) e os governadores civis foram demitidos (Decreto-Lei nº 170/74).

Em 2 de maio de 1974 começaram a ser publicadas no Diário do Governo portarias de exoneração individuais de presidentes de câmara que continuaram até à publicação de legislação que deu competências ao Ministro da Administração Interna para dissolver os corpos administrativos e nomear comissões administrativas que seriam “compostas por personalidades independentes ou pertencentes a grupos e correntes políticas que se identifiquem com o Programa do MFA” e que funcionariam até às primeiras eleições autárquicas que se realizaram no dia 12 de dezembro de 1976 (Decreto-Lei nº 236/74 de 03/06/1974). Após 48 anos de nomeações dos presidentes de câmara por parte do poder central, em 1974 as populações organizaram-se e pela primeira vez a ação popular teve resultados práticos no poder político. As autarquias foram então geridas por comissões administrativas durante dois anos, as quais assumiram a liderança do processo de transição política a nível local e protagonizaram uma quase total substituição das elites locais e recomposição social das câmaras, com a introdução de novos grupos.

A partir de 1976 passou a haver eleições autárquicas de forma regular, no início com intervalos de três anos e a partir de 1985 com intervalos de quatro. Os legisladores da primeira Constituição democrática portuguesa consideraram necessário disseminar os partidos pela sociedade, como forma de representação política. Para construírem uma rede de estruturas locais, os partidos precisaram de encontrar suportes reais nas comunidades locais. O sistema que instituiu as listas fechadas e o número de vereadores proporcional aos resultados eleitorais foi considerado o mais favorável para proporcionar representatividade a todos os partidos políticos. E teve como objetivo a sua introdução na vida dos cidadãos e nos seus hábitos de representação política. Em resumo, os partidos políticos foram uma escola para aprendizagem da Democracia a nível local.

Nas ilhas dos Açores e da Madeira, durante o Estado Novo eram nomeados Governadores dos Distritos Autónomos de Angra do Heroísmo, da Horta, de Ponta Delgada e do Funchal. A Constituição de 1976 estabeleceu o conceito de Regiões Autónomas e aplicou-lhes um regime político-administrativo próprio no qual foram criadas assembleias legislativas regionais e governos próprios, mantendo-se a divisão administrativa em concelhos e freguesias.

Em 2011 os Governos Cívicos foram extintos e os 18 Governadores Cívicos foram exonerados.

No que diz respeito às competências dos presidentes das câmaras eleitos a partir de 1976, tornou-se mais explícita a separação dos poderes locais e o trabalho inerente ao cargo. Por exemplo a função de policiamento foi retirada da lista das atribuições (art. 2º da Lei nº 79/77 de 25/10/1977). Por outro lado, ganharam muitas outras que confirmam o alargamento da autonomia e a descentralização dos poderes. A constituição de 1976 estipulou que a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável, o qual é constituído por um número de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada (art. 239º). O presidente da câmara integra o órgão com funções de coordenação e de representação externa, atribui os pelouros aos vereadores com funções executivas e é responsável pela direção das políticas camarárias e da administração municipal. A realidade autárquica é legitimada pelo voto direto e universal, é autónoma do governo e é dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, já que os municípios dispõem de receitas tributárias (art. 254º).

As funções do executivo municipal incluem assegurar aos cidadãos o direito à habitação, programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social, promover a construção de habitações económicas e sociais; estimular a construção privada e o acesso à habitação própria ou arrendada; promover a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas (arts. 65º e 66º). Para o financiamento destes e outros programas está prevista a transferência de verbas do orçamento do estado para as autarquias (art. 106º).

Longevidade dos autarcas.

O poder autárquico é um dos mais importantes elementos do regime democrático em Portugal. Foi neste nível do governo que os cidadãos participaram diretamente na substituição

praticamente total das elites políticas locais após a revolução de 1974 e na formação de comissões administrativas que geriram as câmaras no período de transição até às primeiras eleições em 1976. E foi também o local privilegiado para a divulgação das práticas políticas democráticas. Contudo, se no regime do Estado Novo o problema da longevidade dos presidentes das câmaras não se colocava na maior parte dos casos, dado que o cargo não era remunerado e os poderes que conferia não eram suficientemente atrativos para os indivíduos se manterem nos cargos sequer o tempo de um mandato (grande parte pedia a exoneração antes do final do primeiro), a partir de 1976 esta questão tornou-se um problema efetivo. De tal modo foi considerado inibidor do correto desempenho do cargo, que foi passada legislação para limitar o exercício do cargo a três mandatos.

A grande longevidade dos presidentes de câmara nos últimos quarenta anos terá contribuído para o estado atual do poder local e para a imagem negativa atualmente projetada por este importante nível do regime democrático?

Durante o regime do Estado Novo a duração média dos mandatos dos presidentes de câmara foi de 5,3 anos e havia um limite de duas reconduções.

Quadro I: Duração dos mandatos dos Presidentes de Câmara, 1937-1974

Duração dos mandatos (em anos) dos Presidentes de Câmara, 1937-1974	Nº	%
De 0 a 1 ano	189	9,97
Entre 1 ano e 2 anos	259	13,67
Entre 2 e 4 anos	508	26,81
Entre 4 e 8 anos	545	28,76
Mais de 8 anos	394	20,79
Total de mandatos apurados	1895	100,00
Total de indivíduos	1829	
Maior permanência no cargo (exceção)	21,3	
Média de anos no cargo	5,3	

Desde as primeiras eleições autárquicas do regime democrático, que se realizaram em 12 de dezembro de 1976, até ao final do mandato de 2013, foram eleitos 1273 indivíduos que cumpriram 1348 mandatos de presidente de câmara, uma vez que o mesmo indivíduo foi eleito para múltiplos mandatos. Em média cada presidente de câmara permaneceu no cargo 8,4 anos ou 2,3 mandatos.

Quadro II: Duração dos mandatos dos Presidentes de Câmara, 1976-2013

Duração dos mandatos (em anos) dos Presidentes de Câmara, 1976-2013	Nº	%
De 0 a 1 ano	28	2,08
Entre 1 ano e 2 anos	37	2,74
Entre 2 e 4 anos	499	37,02
Entre 4 e 8 anos	302	22,40
Mais de 8 anos	482	35,76
Total de mandatos apurados	1348	100,00
Presidentes com 37 anos no cargo (Braga e Vila Nova de Poiares)	2	0,15
Total de indivíduos	1273	
Maior permanência no cargo	37	
Média de anos no cargo	8,4	

Quadro III: Número dos mandatos dos Presidentes de Câmara, 1976-2013

Número de mandatos, 1976-2013	Nº	%
Incompleto	60	4,48
1	494	36,92
Mais de 1 a 3	510	38,12
Mais de 3 a 5	211	15,77
Mais de 5	63	4,71
Total	1338	100,00
Maior número de mandatos (2 casos)	10	
Média de nº de mandatos	2,3	

A Lei nº 44/77 de 23 de junho estabeleceu as remunerações dos titulares dos cargos municipais e o exercício das respetivas funções em regime de permanência (com duas gradações: em exclusivo e não exclusivo). O cargo passou a ser remunerado em todos os concelhos, apesar de se ter mantido uma acentuada distinção nos valores dos respetivos vencimentos. Com estas novas remunerações, especialmente nos concelhos hierarquicamente inferiores – os mais rurais, verificou-se uma evolução significativa, por ter passado a existir a possibilidade da dedicação profissional exclusiva ao cargo, o que terá contribuído para duas alterações na administração local: o alargamento do grupo social com acesso ao poder local e a maior especialização do cargo e das capacidades administrativas dos autarcas.

Sem dúvida que o fenómeno dos popularmente chamados “dinossauros”, que se tornaram de facto políticos profissionais, levou à instituição de um regime que alterou por completo a face das autarquias portuguesas. Outros fatores contribuíram para esta imagem, como a diminuição do empenhamento ideológico e partidário e o aumento da vontade local de liderança efetiva no

campo do desenvolvimento. Ao longo de todo o período democrático, e sobretudo com a introdução dos financiamentos originários da União Europeia, realizaram-se obras fundamentais de saneamento básico e eletrificação, melhoraram-se os equipamentos sociais, exagerando-se em algumas, especialmente as tão ridicularizadas rotundas. O despovoamento e a diminuição ou quase extinção da atividade económica em muitas zonas rurais criou também uma enorme dependência em relação às câmaras, que se tornaram, em múltiplos casos, o principal fornecedor de emprego a nível local. Por outro lado, nos últimos anos foram cortados serviços essenciais às populações, especialmente nas áreas da saúde, da educação e da justiça, em nome de uma centralização e alegada melhoria dos serviços que está a ser muito mal recebida pelas populações mais periféricas. Perante este cenário, os autarcas em geral fizeram um esforço para serem reeleitos, em muitos casos implicando mudar de partido ou realizando coligações com outros. Uma prática recorrente foi a designação do sucessor, abdicando antes do final do mandato, quando se aproximava a idade da reforma. E mesmo a transmissão do poder dentro da mesma família, por falta de outras elites que assumam os cargos, especialmente nos concelhos rurais do interior, onde a oferta de pessoal qualificado e disponível é muito limitada. Assim se mantiveram os mesmos grupos nas autarquias, reproduzindo práticas e comportamentos. A longevidade tornou-se uma constante do poder local português. Este facto pode ter ajudado a sedimentar uma cultura avessa à mudança, uma cultura resignada à estabilidade e continuidade, que muito beneficia com a capacidade de intervenção dos presidentes de câmara em questões de bem-estar das populações locais.

As renovações sucessivas dos mandatos terminaram com as eleições de 29 de setembro de 2013, que aplicou a lei que os limitou a três (Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto). Mais de 48% dos presidentes até então em exercício já tinham excedido dos três mandatos e foram obrigatoriamente substituídos. Houve seis presidentes que contornaram esta lei, candidatando-se e vencendo as eleições noutras câmaras. O PS não permitiu que os seus candidatos o fizessem. Assim, desses seis, três eram do PCP/PEV e três do PSD/CDS-PP. Quatro deles foram “promovidos”, por passaram para as capitais de distrito: o de Montemor-o-Novo passou para Évora (PCP), o de Serpa para Beja (PCP), o de Gouveia para a Guarda (PSD/CDS-PP), o de Ílhavo para Aveiro (PSD/CDS-PP). Só dois ficaram ao mesmo nível de concelhos que não são capital de distrito: de Alcoutim para Castro Marim (PSD) e de Santiago do Cacém para Alcácer do Sal (PCP).

Foram eleitos 195 novos presidentes de câmara (63,3%) e 103 presidentes foram reeleitos, o que corresponde a 33,4% das câmaras. Em dez casos os eleitos tinham substituído o presidente anterior antes deste acabar o mandato, assegurando assim a sucessão dentro do mesmo partido.

Em 1997 a revisão constitucional permitiu a candidatura de grupos de cidadãos eleitores às eleições autárquicas. As candidaturas independentes eram aceites desde a Constituição de 1976, tanto para o parlamento, como para as autarquias, mas apenas integradas em listas de partidos. E grupos de cidadãos eleitores podiam concorrer às juntas de freguesia desde 1976. As eleições autárquicas de 2001 foram as primeiras a aceitar candidaturas para as câmaras municipais de cidadãos independentes em nome individual ou integrados em grupos sem qualquer vínculo a partidos políticos pré-estabelecidos. Apesar de nesse ano terem sido eleitos 21 presidentes de câmara independentes ou como cabeças de lista de grupos de cidadãos, o que representa 6,8% das 308 câmaras do território português, os partidos ainda controlam com grande força todo o processo eleitoral em Portugal⁴. Especialmente no Parlamento, onde os partidos monopolizam o recrutamento e eleição dos deputados. É no interior dos partidos que os representantes políticos são selecionados, tanto a nível central, como local e também supranacional, nas eleições para o Parlamento Europeu. Este é um processo centralizado, com uma intervenção das bases geralmente muito reduzida. As listas de candidatos dependem fortemente das lideranças dos partidos, que controlam as carreiras políticas e os cargos representativos.

Em 2013 treze presidentes de câmara foram eleitos por grupos de cidadãos, o que representa 4,2% (com 6,9% dos votos). As características dos independentes e dos grupos de cidadãos que concorrem às eleições autárquicas portuguesas podem resumir-se ao facto de que eles se candidatam contra o sistema de partidos. Segundo André Freire, as listas de cidadãos que se apresentaram a estas eleições não passaram de cisões no seio da direita ou apenas um meio para alguns candidatos se destacarem do partido no poder, que está mal conotado⁵.

Responsabilização civil, criminal, disciplinar e financeira dos autarcas.

São precisamente a autonomia administrativa, a gestão do património próprio e das verbas do orçamento de estado e as escolhas de obras a realizar e de empresas para esses serviços que maiores controvérsias levantam, pela arbitrariedade muitas vezes manifestada. Em princípio não há concentração de poderes, já que a legislação prevê mecanismos de controlo, como as Assembleias Municipais, que têm de aprovar os orçamentos, e as Assembleias de Freguesia, nas quais podem participar e intervir organizações de moradores residentes (art. 263º

⁴ ALMEIDA, Maria Antónia Pires – Party politics in Portugal: municipalities and central government. *European Societies*, vol. 10, nº 3, Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, 2008, 357-378.

⁵ FREIRE, André – *Austeridade, Democracia e Autoritarismo*. Lisboa: Nova Vega, 2014, 66-67, 104-108.

da Constituição da República Portuguesa). Obviamente que as autarquias estão sujeitas à tutela administrativa que obriga à verificação do cumprimento das leis (art. 242º). A questão dos mandatos sucessivos dos “dinossauros” foi já resolvida com a aplicação da lei de limitação dos mandatos. As consequências desta alteração ainda estão por apurar, com a análise do grupo dos novos autarcas eleitos.

Enfim, o que se pode afirmar é que os mecanismos legais de controlo existem e até são postos em prática. Contudo, estes acabam por ser eliminados pelo poder dos partidos e dos interesses pessoais e de grupo. Quando um partido domina os vários órgãos locais, as propostas são automaticamente aprovadas. E quando as leis são explicitamente violadas, até que ponto é que a justiça é aplicada? As elites políticas portuguesas, tal como as de muitos outros países, obedecem a regras de seleção próprias que revelam fortes ligações ao poder económico e social, assim como à justiça, como ficou demonstrado na recente obra de Francisco Louça, João Teixeira Lopes e Jorge Costa, cujo capítulo 14 desenvolve o tema da justiça como ilustração do cruzamento dos mecanismos de dominação⁶.

Considerando que grande parte dos casos de corrupção, e de negócios que em nada beneficiam o interesse público, nem chegam a ser julgados em tribunal, pela total promiscuidade entre os grupos que dominam os poderes político, económico e judicial, para piorar ainda assistimos aos percursos de vários autarcas que são condenados por crimes cometidos durante os mandatos e que acabam por ser reeleitos ou convidados para outros cargos na hierarquia dos partidos, que passam por empresas públicas, pelo governo ou pela integração em listas de candidatos à Assembleia da República ou ao Parlamento Europeu.

Perante este cenário será necessário criar novos contrapoderes e mecanismos de responsabilização ou tornar os que existem mais eficientes e libertá-los das características negativas que os dominam? Para o bem do regime democrático, tem todo o interesse manter a autonomia das câmaras e a descentralização dos poderes. Mas em que termos e com que pessoas?

No que diz respeito ao endividamento das câmaras, que obrigou à recente criação de um Fundo de Apoio Municipal, não se pode estabelecer uma relação direta entre este fenómeno e a longevidade dos presidentes, já que ele atingiu 19 câmaras, das quais apenas seis (31,6%) tinham tido presidentes que atingiram o limite de mandatos em 2013. Que a longevidade pode criar

⁶ LOUÇÃ, Francisco, LOPES, João Teixeira, COSTA, Jorge – *Os Burgueses. Quem são, como vivem como mandam*. Lisboa: Bertrand Editora, 2014.

vícios e dívidas pode ser um facto, mas os restantes 13 casos mostram que os novos autarcas também fizeram (ou herdaram) muitas dívidas.

Proposta de solução:

Uma parte importante da solução encontra-se no aumento da participação dos cidadãos, tanto como candidatos em listas de grupos de cidadãos para as câmaras e juntas de freguesias, como em ações de controlo e de denúncia para ativar os mecanismos existentes. O descontentamento com a atuação dos partidos nos últimos tempos tem levado a um afastamento da população da vida política, manifestado essencialmente nos crescentes e preocupantes níveis de abstenção. No sentido de reverter essa tendência a nível local (já a nível nacional a dificuldade ainda é maior), para além dos candidatos tradicionais inseridos em listas dos partidos existentes, torna-se necessária a formação de grupos desvinculados dos interesses partidários, para atrair de novo os eleitores ao voto e para que a gestão autárquica possa ser efetivamente dirigida por pessoas que estão no local, interessadas no concelho onde residem e na defesa dos indivíduos e do património. Especialmente em concelhos nos quais já não existe uma forte camada de população ativa, por despovoamento e abandono. A constituição de novas elites locais motivadas é essencial para a mobilização política. Encarar a passagem pelas câmaras como um degrau numa carreira política ou profissional pode ser interessante para a pessoa em causa, mas não o é certamente para os eleitores locais. Por outro lado, a desvinculação partidária pode prejudicar seriamente as autarquias que seguem esse caminho, já que os governos centrais tendem a favorecer aqueles municípios onde os seus partidos ganham as eleições. Desmantelar a rede de favoritismos e de afinidades partidárias, sociais, familiares e económicas é uma tarefa hercúlea e eventualmente efémera. Porém, só com cidadãos interessados e participativos, que contrariem a tendência para o desinvestimento, a desertificação e a alienação, é que os municípios poderão continuar a exercer o seu papel de garantia da democracia e da soberania popular. Enfim, como disse o Papa Francisco, é necessário reabilitar a política⁷.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, Jorge Manuel B. Pedroso de – Portugal: Overcoming the Central-Local Government Dichotomy. HESSE, Joachim Jens (ed.) – *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, 497-515.

ALMEIDA, Jorge Manuel B. Pedroso de – *A administração autárquica em Portugal*. Lisboa: DGAA, 1991.

⁷ Entrevista a Henrique Cymerman, SIC, 13-06-2014.

- ALMEIDA, Jorge Manuel B. Pedroso de – *O papel dos eleitos na gestão municipal*. Lisboa: DGAA, 1994.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – *Família e Poder no Alentejo (Elites de Avis: 1886 – 1941)*. Lisboa: Edições Colibri, 1997.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – As elites municipais e a revolução: Portalegre 1941-1997. PINTO, António, Costa, FREIRE, André (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Oeiras: Celta Editora, 2003, 9-42.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – *A Revolução no Alentejo. Memória e Trauma da Reforma Agrária em Avis*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – Elites locais do Estado Novo à Democracia. *Revista de Administração Local*, nº 213, maio/junho 2006, 267-285.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – Fontes e metodologia para o estudo das elites locais em Portugal no século XX. *Análise Social*, vol. XLIII (188), 2008, 627-645.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – Independents and Citizen's Groups in Portuguese Municipalities. REISER, Marion, HOLTMANN, Everhard (eds.) – *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Urban and Regional Research International, vol. 11, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 233-251.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – Party politics in Portugal: municipalities and central government. *European Societies*, vol. 10, nº 3, Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, 2008, 357-378.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – Women in Portuguese politics. *Portuguese Journal of Social Science*, vol. 8, n. 2, 2009, 177-189.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – Partidos e Independentes nos vários níveis de governo: Portugal no contexto Europeu. FREIRE, André, CARVALHAIS, Isabel Estrada, VIEGAS, José Leite, PALMEIRA, José (orgs.) – *Cidadãos, Parlamentos e Representação Política. Perspectivas Transdisciplinares, Perspectivas – Portuguese Journal of Political Science and International Relations*, nº 5, Lisboa e Braga: 2010, 123-145.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de Câmara e Governadores Cíveis, 1936-2012*. Lisboa: ed. autor, 2013.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – O poder local em Portugal e a transição para a Democracia. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, nº 3, 2013, 81-101.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – Landlords, Tenants and Agrarian Reform: Local Elites and Regime Transitions in Avis, Portugal, 1778-2011. *Rural History*, n. 24 (2), Cambridge University Press, October 2013, 127-142.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013*. Lisboa: ed. autor, 2014.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires – Mulheres na política portuguesa. FERREIRA, Eduarda, VENTURA, Isabel, REGO, Luísa, TAVARES, Manuela, ALMEIDA, Maria Antónia Pires de (orgs.) – *Percursos Feministas: Desafiar os tempos*. Lisboa: Universidade Feminista / UMAP, 2015, 164-174.
- BACK, Henry, HEINELT, Hubert, MAGNIER, Annick (eds.) – *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- BATLEY, Richard, STOKER, Gerry (eds.) – *Local Government in Europe. Trends and Development*. London: Macmillan, 1991.
- BERG, Rikke, RAO, Nirmala (eds.) – *Transforming political leadership in local government*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- BORCHERT, Jens, ZEISS, Jürgen (eds.) – *The political class in advanced democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- BORRAZ, Olivier, JOHN, Peter – The transformation of urban political leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n. 1, 2004, 107-120.
- BUKOWSKI, Jeanie, PIATTONI, Simona, SMYRL, Marc (eds.) – *Between Europeanization and Local Societies. The Space for Territorial Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.
- COPUS, Colin – *Leading the localities. Executive mayors in English local governance*. Manchester: University Press, 2006.

- FERNANDES, António Teixeira – Poder Local e Democracia. *Sociologia. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 1ª série, 2º vol., 1992, 29-59.
- FREIRE, André – *Austeridade, Democracia e Autoritarismo*. Lisboa: Nova Vega, 2014.
- FREIRE, André, LOBO, Marina Costa, MAGALHÃES, Pedro (orgs.) – *Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses: Eleições e Cultura Política*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007.
- GUÉRIN, Elodie, KERROUCHE, Eric – *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*. Paris : La documentation française, Coll. Etudes, 2006.
- INGLEHART, Ronald, NORRIS, Pippa – *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change around the World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- JOHN, Peter – *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications, 2001.
- LAFFIN, Martin – *Professionalism and policy: the role of the professions in the central-local government relationship*. Aldershot, Hampshire; Brookfield, Vt.: Gower, 1986.
- LOUÇÃ, Francisco, LOPES, João Teixeira, COSTA, Jorge – *Os Burgueses. Quem são, como vivem como mandam*. Lisboa: Bertrand Editora, 2014.
- MARTINS, Manuel Meirinho – *As eleições autárquicas e o poder dos cidadãos*. Lisboa: Vega, 1997.
- MARTINS, Manuel Meirinho – *Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores. Um Contributo para o Estudo da Democracia Portuguesa*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.
- MIGUÉIS, Jorge et al. – *Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais. Edição revista e atualizada*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2014.
- OLIVEIRA, César (dir.) – *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*. Lisboa: Temas e Debates, Círculo de Leitores, 1996.
- PEREIRA, Armando – The System of Local Government in Portugal. BATLEY, Richard, STOKER, Gerry (eds.) – *Local Government in Europe. Trends and Development*. London: Macmillan, 1991, 134-145.
- PRATCHETT, Lawrence, WILSON, David (eds.) – *Local Democracy and Local Government*. Houndmills: Macmillan, 1996.
- REYNAERT, Herwig, DELWITT, Pascal, STEYVERS, Kristof, PILET, Jean-Benoit (eds.) – *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele, 2005.
- ROSÁRIO, Eugénia et al. – Imagem dos eleitos locais – Presidentes e Vereadores municipais. *Eleições. Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 1, 1989, 7-20.
- RUAS, Henrique Barrilaro – O Poder Local. REIS, António (coord.) – *Portugal 20 Anos de Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1994, 90-103.
- RUIVO, Fernando – Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação entre o Centro e a Periferia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 30, 1990, 75-95.
- SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da (coord. e prefácio) – *Poder Central. Poder Regional. Poder local. Uma perspectiva histórica*. Lisboa: Edições Cosmos, 1997.
- STOKER, Gerry – The politics of local government, 2nd ed. London: MacMillan, 1991.
- SZUCS, Stefan, STROMBERG, Lars (eds.) – *Local Elites, Political Capital and Democratic Development. Governing Leaders in Seven European Countries*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- WEBER, Max – *A política como profissão*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2000.
- WOLLMANN, Hellmut (2004) – Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, vol. 30, n. 4, Winter, 2004, 639-665.